

Deutschland noch weit von UN-Zielvorgaben entfernt: Analysen zur Arbeitsmarktsituation von behinderten Menschen in der Europäischen Union

Berger, Catrin

Veröffentlichungsversion / Published Version

Zeitschriftenartikel / journal article

Zur Verfügung gestellt in Kooperation mit / provided in cooperation with:

GESIS - Leibniz-Institut für Sozialwissenschaften

Empfohlene Zitierung / Suggested Citation:

Berger, C. (2015). Deutschland noch weit von UN-Zielvorgaben entfernt: Analysen zur Arbeitsmarktsituation von behinderten Menschen in der Europäischen Union. *Informationsdienst Soziale Indikatoren*, 53, 1-7. <https://doi.org/10.15464/isi.53.2015.1-7>

Nutzungsbedingungen:

Dieser Text wird unter einer CC BY Lizenz (Namensnennung) zur Verfügung gestellt. Nähere Auskünfte zu den CC-Lizenzen finden Sie hier:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0/deed.de>

Terms of use:

This document is made available under a CC BY Licence (Attribution). For more Information see:
<https://creativecommons.org/licenses/by/4.0>

Inhalt

Deutschland noch weit von UN-Zielvorgaben entfernt. Analysen zur Arbeitsmarktsituation von behinderten Menschen in der Europäischen Union	1
Buchhinweis: Global Handbook of Quality of Life Exploration of Well-Being of Nations and Continents	7
Being a Victim of Bullying Reduces Child Subjective Well-Being Substantively	8
Konferenzbericht: Sustaining Quality of Life across the Globe – The XII. Quality of Life Conference	10
Global AgeWatch Index: Measuring wellbeing of older people across the World	11
Die Auswirkungen der Finanzkrise im Fokus der europäischen Sozialberichterstattung	14
Buchhinweis: Encyclopedia of Quality of Life and Well-Being Research	15
Jahrestagung: Lebensqualitätsforschung zwischen Wissenschaft und Politikberatung	16

Deutschland noch weit von UN-Zielvorgaben entfernt

Analysen zur Arbeitsmarktsituation von behinderten Menschen in der Europäischen Union

Ein wichtiges Teilziel aktueller Behindertenpolitik ist die Inklusion behinderter Menschen¹ in den regulären Arbeitsmarkt. Die Ausgangsbedingungen hierfür sind in den Ländern der Europäischen Union sehr unterschiedlich – einige Länder setzen schon lange auf Partizipation im Sinne von Inklusion, andere sahen ihre Hauptaufgabe bisher in der Kompensation von Einkommensausfällen der überwiegend nicht erwerbstätigen behinderten Bevölkerung oder setzten ihren Schwerpunkt v. a. auf die Wiedereingliederung und Rehabilitation von Arbeitnehmern. In diesem Beitrag wird nun die Beschäftigungssituation behinderter Menschen in den EU-Ländern unter Berücksichtigung der verschiedenen behindertenpolitischen Fundamente vergleichend untersucht.

Paradigmenwechsel in der Behindertenpolitik – von Fürsorge zu Teilhabe und Inklusion

Die UN-Konvention über die Rechte von Menschen mit Behinderungen trat 2008 in Kraft. In Europa gilt gegenwärtig der (zweite) Europäische Aktionsplan, der sicherstellen soll, dass die UN-Konvention auf europäischer Ebene umgesetzt wird, und in den einzelnen Ländern wurden nationale Aktionspläne entwickelt. Der wohl wichtigste Aspekt dieses Übereinkommens ist der Paradigmenwechsel hinsichtlich des Verständnisses von Behinderung, das nun nicht mehr defizitorientiert, sondern ressourcenorientiert ist und die Bedeutung der Umwelt für das Gelingen des Ziels Inklusion betont. Diese Sichtweise bildet auch die Basis der 2001 neu verfassten Internationalen Klassifikation von Funktionsfähigkeit, Behinderung und Gesundheit (ICF) der Weltgesundheitsorganisation (WHO), die als bio-psycho-soziales Modell von einer Wechselwirkung zwischen personbezogenen Faktoren und Umweltfaktoren ausgeht. Auch in Forschung und Sozialberichterstattung setzt sich zunehmend dieser Paradigmenwechsel durch. So basiert der 2013 erschienene Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen (BMAS 2013) explizit auf dem Behinderungsverständnis

der WHO und legt somit die Grundlage für künftige internationale Vergleiche.

Inklusion ist ein Menschenrecht und bedeutet, dass die Umwelt von vornherein so ausgestattet sein soll, dass alle Menschen gleichberechtigt leben und an der Gesellschaft teilhaben können. Das Ideal der Inklusion ist, dass die Unterscheidung „behindert/nicht behindert“ nicht mehr relevant ist. Basisvoraussetzungen hierfür sind vor allem Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsgesetze sowie eine barrierefreie² Umweltgestaltung.

Das Inklusionsprinzip bezieht sich auf alle Lebensbereiche. Der Lebensbereich Arbeit ist hierbei von zentraler Bedeutung, und er kann für behinderte Menschen sogar von noch größerer Wichtigkeit sein als für Menschen ohne Behinderung (Bieker 2005): So wird die (tatsächliche oder vermeintliche) Abwertung aufgrund der Behinderung durch die Beteiligung am Erwerbsleben relativiert, und die Abhängigkeit von der öffentlichen Leistungserbringung oder von Familienmitgliedern wird verringert oder ganz vermieden. Das für behinderte Menschen besonders hohe Risiko sozialer Isolation wird durch die Kontakte bei der Arbeit abgeschwächt. Insbesondere bei einer psychischen Beeinträchtigung spielt auch der Aspekt der festen Zeitstruktur eine wichtige Rolle. Darüber

hinaus wird durch eine Erwerbstätigkeit das primäre Lebensumfeld entlastet.

In der UN-Behindertenrechtskonvention verpflichten sich die Mitgliedsstaaten behinderten Menschen „in einem offenen, integrativen und für Menschen mit Behinderungen zugänglichen“ Arbeitsmarkt eine Erwerbstätigkeit zu ermöglichen, mit der der eigene Lebensunterhalt gesichert werden kann. Weder die Ursache für die Behinderung, noch die Art oder das Ausmaß der Behinderung sind hierbei von Bedeutung. Auch Menschen mit sehr schweren Einschränkungen wird es ermöglicht, ihren Lebensunterhalt auf dem allgemeinen Arbeitsmarkt selbst zu verdienen. Menschen mit Behinderung sollen allerdings auch das Recht haben, sich als „nicht arbeitsfähig“ zu fühlen und auf Basis sozialer Sicherungsleistungen einen angemessenen Lebensstandard halten zu können.

Einschränkungen bei alltäglichen Aktivitäten und im Arbeitsleben als Indikatoren für Behinderung

In diesem Beitrag wird die Beschäftigungssituation behinderter Menschen in 30 europäischen Ländern untersucht. Bei der Interpretation der Ergebnisse muss bedacht werden, dass die Einkommenssituation nicht berücksichtigt wird. Als Datengrundlage dieses Beitrags dient das Ad-hoc Modul des European Labour Force Survey 2011 zur Beschäftigung behinderter Menschen. Der European Labour Force Survey, die Arbeitskräfteerhebungsprobe der Europäischen Union, ist eine Stichprobenerhebung auf der Grundlage der in privaten Haushalten lebenden Bevölkerung aller Mitgliedstaaten der Europäischen Union³. Die jährlich wechselnden Ad-hoc Module sollen aktuell auftretende Themen abdecken. Im Ad-hoc-Modul 2011 wird versucht, das neue Behinderungsverständnis auch in der europäischen Sozialberichterstattung umzusetzen. Das Modul wurde im Jahr 2011 nach 2002 zum zweiten Mal in leicht veränderter Form in 31 europäischen Ländern (EU28, Island, Norwegen, Schweiz) erhoben. Norwegen konnte nicht in die Analyse einbezogen werden, weil dort wichtige Merkmale nicht erhoben wurden.

Als Indikator für Behinderung dient zum einen das Vorliegen einer *gesundheitlich bedingten dauerhaften (6 Monate oder länger) Einschränkung in Bezug auf alltägliche Tätigkeiten*, womit Sinnesleistungen wie Sehen und Hören (trotz Hilfsmittel), Bewegungsabläufe wie Gehen, Greifen eines Gegenstandes oder Sitzen, mentale Leistungen wie Erinnern und Konzentrieren und kommunikative Leistungen wie Unterhalten mit Personen gemeint sind. Diese Operationalisierung von Behinderung ist angelehnt an die Definition der WHO und an das Behinderungsverständnis, welches der UN-Konvention zugrundeliegt – sie basiert auf subjektiv empfundenen Einschränkungen im Alltag und berücksichtigt implizit Umweltfaktoren.

Der zweite Behinderungsindikator bezieht sich auf Einschränkungen, die das Arbeitsleben betreffen. Erwerbstätige werden nach dem Vorliegen von (gesundheitsbedingten) Einschränkungen hinsichtlich der wöchentlichen Arbeitszeit sowie hinsichtlich bestimmter Tätigkeiten (bspw. sitzende Tätigkeiten, Bildschirmarbeit, schwere körperliche Arbeit) und hinsichtlich der Mobilität zum Arbeitsplatz gefragt. Nicht Erwerbstätige und arbeitssuchende Erwerbslose⁴ werden gefragt, ob im Falle einer Erwerbstätigkeit solche Einschränkungen erwartbar wären. Trifft eine dieser drei möglichen Einschränkungen zu, ist im Rahmen dieses Beitrags eine *Einschränkung im Arbeitsleben* gegeben.

Überdies wird auch nach dem Vorliegen eines *andauernden Gesundheitsproblems* gefragt. Das Vorliegen eines andauernden Gesundheitsproblems bedeutet jedoch nicht zwingend eine Einschränkung im Alltag, außerdem werden Umweltfaktoren nicht einbezogen.

Von solchen Behinderungskonzepten, die sich an internationale Definitionen anlehnen, sind die national unterschiedlichen sozialrechtlichen Definitionen von Behinderung abzugrenzen, die vor allem dazu dienen, den Personenkreis festzulegen, der einen Rechtsanspruch auf bestimmte Nachteilsausgleiche hat⁵. Auf Basis sozialrechtlicher Definitionen wird der Bevölkerungsanteil behinderter Personen unterschätzt, da Anträge zur amtlichen Feststellung von Behinderung meist erst in Zusammenhang mit einer (gegenwärtigen, vorangegangenen oder geplanten) Erwerbstätigkeit gestellt werden. Zudem ist anzunehmen, dass sich Menschen aus Angst vor Stigmatisierung davor scheuen, die eigene Beeinträchtigung amtlich feststellen zu lassen.

Im EU-LFS werden körperliche, geistige und psychische Arten von Einschränkungen berücksichtigt. Allerdings werden bestimmte Behinderungsarten, die häufig vorkommen und den Betroffenen auch stark im Alltag einschränken können (wie z. B. Funktionseinschränkungen der Verdauungsorgane) vernachlässigt.

Leider bieten die Daten auch keine Informationen darüber, ob der Befragte auf dem ersten Arbeitsmarkt, in unterstützten Beschäftigungsverhältnissen wie bspw. Integrationsfirmen oder aber in „geschützten“ (d. h. de facto meist auch segregierten) Arbeitsbereichen – wie bspw. den Werkstätten für behinderte Menschen (WfbM) in Deutschland – tätig ist. Die Forschung über die Lebenslage von behinderten Menschen, die in segregierten Gemeinschaftsunterkünften leben und/oder auf dem zweiten Arbeitsmarkt arbeiten, führt ohnehin ein regelrechtes Schattendasein. Und das, obwohl diese Gruppe in vielen europäischen Ländern eine erhebliche Größe aufweist, und insbesondere in diesem segregierten Bereich erhebliche Benachteiligungen existieren, die in den letzten Jahren zunehmend

wahrgenommen werden. So fordert z. B. der Paritätische Wohlfahrtsverband einen Mindestlohn für Werkstattbeschäftigte, die wegen ihres nur arbeitnehmerähnlichen Rechtsverhältnisses aus dem neuen Mindestlohngesetz ausgenommen sind.

Ebenso fehlen Angaben zur *Schwere* der Einschränkung. Eine Differenzierung nach *Art* der Behinderung würde eine eigene Klassifizierung der Angaben zu gesundheitlichen Problemen und dauerhaften Einschränkungen erforderlich machen. Proxy-Interviews, bei denen eine andere Person im Haushalt Angaben zu einer Person macht, sind im Labour Force Survey enthalten. Somit gibt es auch Angaben über Personen, die hinsichtlich der Kommunikation mit anderen eingeschränkt sind.

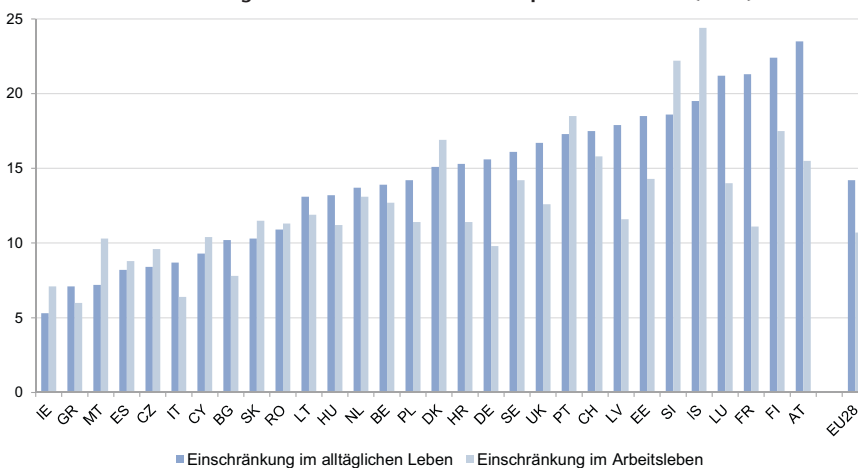
Ob die berufliche Integration behinderter Menschen tatsächlich gemäß dem *Inklusionsprinzip* gefördert wird, also möglichst viele behinderte Menschen unabhängig von der Art und vom Ausmaß der Behinderung auf dem *ersten* Arbeitsmarkt arbeiten, kann daher mit den EU-LFS Daten nicht erschöpfend überprüft werden. Deshalb muss sich der Beitrag darauf beschränken, die Integration in den Arbeitsmarkt zu betrachten, ohne nach Arbeitsplätzen auf dem regulären, geschützten oder unterstützten Arbeitsmarkt differenzieren zu können.

Die Datenlage zur Lebenssituation behinderter Menschen in Europa ist derzeit bis auf wenige Ausnahmen – bspw. die des „Life Opportunities Survey“ in Großbritannien – insgesamt unbefriedigend⁶. In Deutschland gibt es z. Zt. konkrete Bemühungen, diese Datenlücken zu schließen und eine Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung zu starten. Im Abschlussbericht der Vorstudie werden potentielle Probleme einer solchen Befragung aufgezeigt und Handlungsempfehlungen abgeleitet (Schröttle et al. 2014).

Große nationale Unterschiede beim Bevölkerungsanteil mit Behinderung

Grafik 1 zeigt, dass der Anteil, der von einer Einschränkung bei alltäglichen Aktivitäten betroffenen Personen zwischen den einzelnen Ländern beträchtlich variiert. So geben in Irland nur 5% der Befragten an bei der Ausübung alltäglicher Aktivitäten eingeschränkt zu sein, in Österreich ist der Anteil mit 24% am größten. In Deutschland liegt der Anteil mit 16% knapp über dem EU-Durchschnitt von 14%. Der Bevölkerungsanteil von Personen mit Einschränkung im Arbeitsleben variiert in ähnlichem Ausmaß: Hier liegt das Minimum bei 6% in Griechenland, das Maximum bei 24% in Island. In Deutschland geben 10% der Befragten an, von einer Einschränkung im Arbeitsleben betroffen zu sein, der EU-Durchschnitt (EU28) liegt bei knapp 11%. Der Anteil behinderter Personen im Erwerbsalter ist in der EU bei den Frauen geringfügig höher als bei den Männern, was sowohl für Ein-

Grafik 1: Einschränkung bei alltäglichen Aktivitäten und im Arbeitsleben bei den 15–64-Jährigen in den Ländern der Europäischen Union (in %)



Datenbasis: EU-LFS Ad-hoc Modul 2011, Disability and Employment, eigene Berechnungen

schränkungen bei alltäglichen Aktivitäten als auch im Arbeitsleben gilt.

Mögliche Ursachen für die großen Länderunterschiede hinsichtlich des von einer Behinderung betroffenen Bevölkerungsanteils sind mehreren Faktorengruppen zuzurechnen: Erstens Faktoren, die die *Bevölkerungsstruktur* betreffen, also u. a. die Altersstruktur, die Verteilung der Bildungsabschlüsse, den Anteil der Beschäftigten in den verschiedenen Berufsgruppen und den Gesundheitszustand der Bevölkerung eines Landes (EC 2007). Die zweite Faktorengruppe sind *institutionelle Faktoren*. Hier ist besonders an Effekte der jeweiligen nationalstaatlich sozialrechtlichen Definition von Behinderung zu denken. Ist sie weiter definiert, geben mehr Personen einen Behindertenstatus an (EC 2007). Die dritte Gruppe sind *sprachliche und kulturelle Faktoren*. Trotz gemeinsamen Fragebogens ist es möglich, dass sprachliche und kulturelle Faktoren die Interpretation von Begriffen wie „Behinderung“, „Einschränkung“ oder „Gesundheitsproblem“ beeinflussen und somit zu großen Unterschieden der Größe des Anteils der Menschen, die sich als „behindert“ einstufen, führen.

Die meisten Behinderungen werden im Verlauf des Lebens erworben

Die allerwenigsten Behinderungen sind angeboren. Das Statistische Bundesamt gibt in seiner Schwerbehindertenstatistik, die sich nur auf Personen mit einem gültigen Schwerbehindertenausweis bezieht, für das Jahr 2013 an, dass 4% der behinderten Menschen eine angeborene bzw. im ersten Lebensjahr aufgetretene Behinderung haben. In 85% der Fälle ist eine Krankheit im weiteren Lebensverlauf die Ursache für Behinderung. Mehrheitlich vertreten sind bei den schwerbehinderten Menschen körperliche Behinderungen (62%), gefolgt von geistigen und psychischen Behinderungen (zusammen knapp 12%) und zerebralen Störungen (9%). Auf spezifischerer Ebene ist mit einem Anteil von ca. 25% eine Funk-

tionseinschränkung der inneren Organe die häufigste Behinderungsart (Statistisches Bundesamt 2014). Der Anteil von behinderten Personen im Erwerbsalter an der Bevölkerung steigt mit dem Alter stark an (Grafik 2). Bei den 15–19-Jährigen geben nur 4% eine Einschränkung in alltäglichen Tätigkeiten an, bei den 60–64-Jährigen dagegen fast ein Drittel der Befragten. In allen Altersgruppen sind mehr Frauen als Männer von Behinderung betroffen, wobei die Geschlechterdifferenz mit steigendem Alter größer wird.

Weniger als die Hälfte der behinderten Menschen in der Europäischen Union sind erwerbstätig

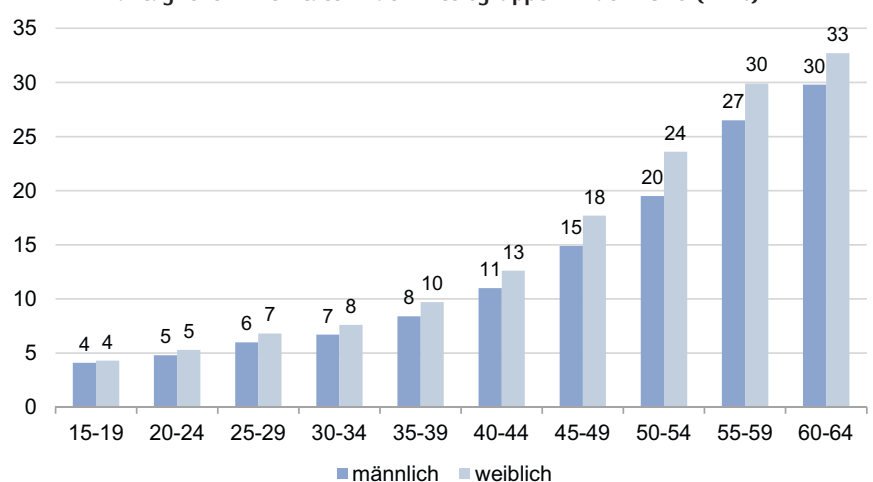
Betrachtet man den Zusammenhang zwischen der allgemeinen Lage am Arbeitsmarkt in den einzelnen Ländern und der Situation von im Alltag eingeschränkten Menschen zeigt sich, dass die berufliche Integration von behinderten Menschen in der Regel besser gelingt, wenn die allgemeine Lage am Arbeitsmarkt gut ist⁷ (Grafik 3). Allerdings

gibt es auch Länder, die aus diesem Muster herausfallen: So sind die Niederlande unter den Ländern mit einer vergleichsweise günstigen Beschäftigungslage, hinsichtlich der Integration von behinderten Menschen auf dem Arbeitsmarkt zählen sie jedoch nur zum Mittelfeld.

Die Grafik zeigt auch, dass sich die Beschäftigungssituation behinderter Menschen deutlich zwischen den einzelnen europäischen Ländern unterscheidet. In der Schweiz ist der Anteil erwerbstätiger Personen im Erwerbsalter mit Einschränkung in alltäglichen Aktivitäten mit 69% am höchsten, das Schlusslicht bildet Ungarn mit nur 24%. Innerhalb der EU ist die Erwerbstätigenquote von Menschen mit Einschränkungen in alltäglichen Aktivitäten in Schweden am höchsten (66%), der EU-Durchschnitt liegt bei 47%. Betrachtet man die Beschäftigungssituation von Menschen mit einer spezifisch auf das Arbeitsleben bezogenen Einschränkung ergibt sich ein ähnliches Bild: In Ungarn und Bulgarien sind nur 18% erwerbstätig, in der Schweiz dagegen 65%. In der EU sind durchschnittlich nur 38% dieser Personen beschäftigt, das EU-Land mit der höchsten Erwerbstätigenquote von im Arbeitsleben eingeschränkten Menschen ist Schweden mit 62%.

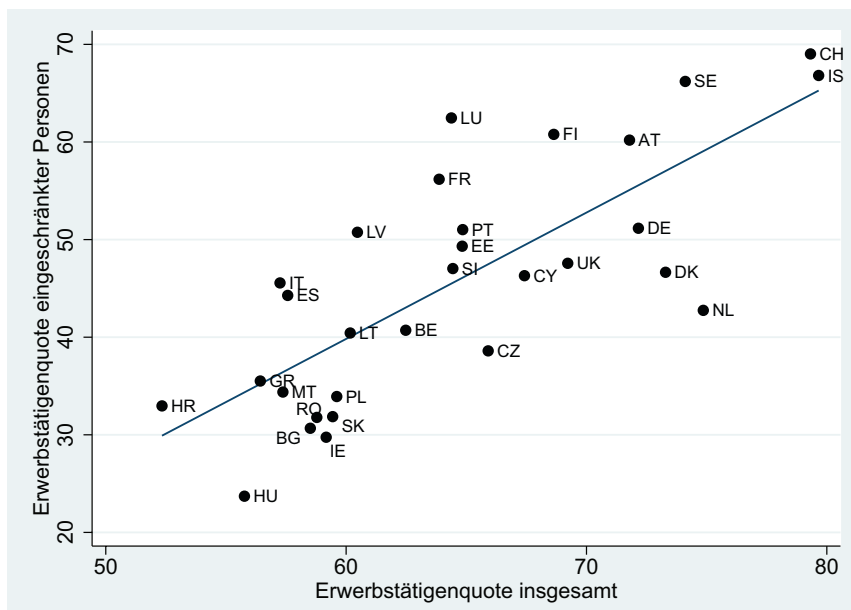
Die Erwerbslosenquote von behinderten (i. S. v. im Alltag eingeschränkten) Menschen, also der Anteil der behinderten arbeitssuchenden Erwerbslosen an den behinderten Erwerbspersonen (Erwerbstätige + Erwerbslose), ist in der EU mit 12% höher als die Erwerbslosenquote nicht eingeschränkter Menschen mit rund 10%. Bezogen auf die Personen, die eine Einschränkung im Arbeitsleben angeben, sind in der EU knapp 18% erwerbslos (9% ohne Einschränkung im Arbeitsleben). Am niedrigsten ist diese Quote in der Schweiz mit knapp 6% (innerhalb der EU in Österreich mit 8%), am höchsten neben mehreren osteuropäischen Ländern auch in Deutschland mit über 20%.

Grafik 2: Anteil der Personen im erwerbsfähigen Alter mit Einschränkung bei alltäglichen Aktivitäten nach Altersgruppen in der EU28 (in %)



Datenbasis: EU-LFS Ad-hoc Modul 2011, Disability and Employment, eigene Berechnungen

Grafik 3: Zusammenhang zwischen der Erwerbstätigenquote aller 15–64-Jährigen und der Erwerbstätigenquote der bei alltäglichen Aktivitäten eingeschränkten 15–64-Jährigen



Datenbasis: EU-LFS Ad-hoc Modul 2011, Disability and Employment, eigene Berechnungen

Behindertenpolitiken sind national unterschiedlich ausgerichtet

Behindertenpolitik wird bei der Diskussion um Wohlfahrtsregime meist außer Acht gelassen, da in den europäischen Ländern für Behinderung traditionell kein eigenständiges Sicherungssystem bestand und die verschiedenen Programme und Maßnahmen⁸ lange kaum aufeinander abgestimmt waren. Infolgedessen wurden Typologien von Behindertenpolitiken entwickelt. So teilt beispielsweise die OECD in einer Studie aus dem Jahr 2003 Länder in eher kompensationsorientierte und eher integrationsorientierte Politiksysteme ein (OECD 2003), vernachlässigt dabei allerdings regulative Maßnahmen und Regelungen zur Barrierefreiheit.

Ein weiterer Ansatz, Behindertenpolitiken zu systematisieren, stammt von Maschke (2008), der die nationalen Behindertenpolitiken als Policy Mix aus drei idealtypischen Ansätzen von Politik, in dem die Ansätze mit unterschiedlicher Gewichtung enthalten sind, konzipiert. Die Zuordnung der einzelnen Rechte und Maßnahmen dient hierbei der Feststellung einer nationalen Schwerpunktsetzung. Mit der Typologie sind Erwartungen hinsichtlich der Beschäftigungssituation von behinderten Menschen verbunden: In *kompensationsorientierten* Ländern, die auf einem medizinischen Behinderungsmodell basieren, werden behinderte Menschen im Allgemeinen nicht beruflich gefördert und erhalten stattdessen monetäre Transferleistungen und Sachleistungen (falls die Kosten nicht durch die Familienhaushalte getragen werden können). Die wenigen erwerbstätigen behinderten Menschen sind meist in segregierten Einrichtungen beschäftigt. Es

ist von einer sehr niedrigen Erwerbstätigenquote behinderter Menschen auszugehen, aber auch von einer niedrigen Erwerbslosenquote, da behinderte Menschen gar nicht erst als erwerbsfähig eingestuft werden. Die typischen Risiken für behinderte Menschen in diesen Ländern sind Armut und Stigmatisierung. In *rehabilitationsorientierten* Ländern basieren die Maßnahmen zur beruflichen Integration auf einem ökonomischen Modell von Behinderung, wonach der behinderte Mensch als Arbeitnehmer mit eingeschränkter Produktivität gilt. Im Vordergrund stehen Rehabilitationsleistungen, staatliche Beschäftigungsprogramme, Arbeitsmarktschutzrechte sowie Präventionsleistungen. Hier sind nach Produktivität gestaffelte Erwerbschancen zu erwarten. Die Erwerbslosenquote ist hoch, typische Risiken sind Stigmatisierung und Creaming-Off-Effekte⁹. Die Behindertenpolitik in *partizipationsorientierten* Ländern basiert auf einem sozialpolitischen Modell von Behinderung, das den behinderten Menschen als diskriminierten Bürger und gleichwertigen Arbeitnehmer sieht und auf eine inklusive Gesellschaft abzielt. Hier haben zivilrechtliche Antidiskriminierungs- und Gleichstellungsgesetze, Bauvorschriften sowie Richtlinien im öffentlichen Verkehr und in der Kommunikation die größte Bedeutung. Es ist von einem hohen Erwerbstätigenanteil (auch und vor allem auf dem ersten Arbeitsmarkt) und einer niedrigen Erwerbslosenquote bei behinderten Menschen auszugehen. Sonderlösungen für Menschen mit Behinderungen sind nicht erwünscht.

Im Folgenden wird nun die Beschäftigungssituation behinderter Menschen in 7 ausgewählten Ländern genauer untersucht. Die Typologie von Maschke soll hierbei zwar

als Orientierung dienen, allerdings gab es zwischenzeitlich in einigen europäischen Ländern bedeutende Änderungen in der Behindertenpolitik, die zum Teil durch die neue Verbindlichkeit der Inklusionsprinzipien der UN bedingt sind, zum Teil auch durch Entwicklungen auf nationaler Ebene notwendig wurden, bspw. durch finanzielle Engpässe in der sozialen Sicherung¹⁰.

Deutschland und Frankreich sind Beispiele für den rehabilitationsorientierten Typus, Schweden und Großbritannien für den partizipationsorientierten Typus und Griechenland sowie die Niederlande für kompensationsorientierte Länder. Osteuropäische Staaten wurden nicht in Maschkes Analyse einbezogen, weswegen in diesem Beitrag auch Rumänien als ein Vertreter Osteuropas näher untersucht wird. Rumänien wird als kompensationsorientiert eingestuft, da die dortige Behindertenpolitik faktisch noch auf einem medizinischen Modell von Behinderung basiert, behinderte Menschen also tendenziell als hilfsbedürftige und nicht arbeitsfähige Personen behandelt und partizipationsorientierte Faktoren wie Barrierefreiheit und Zugänglichkeit noch weitgehend ignoriert werden (Ghergut/Gavrilovici 2007).

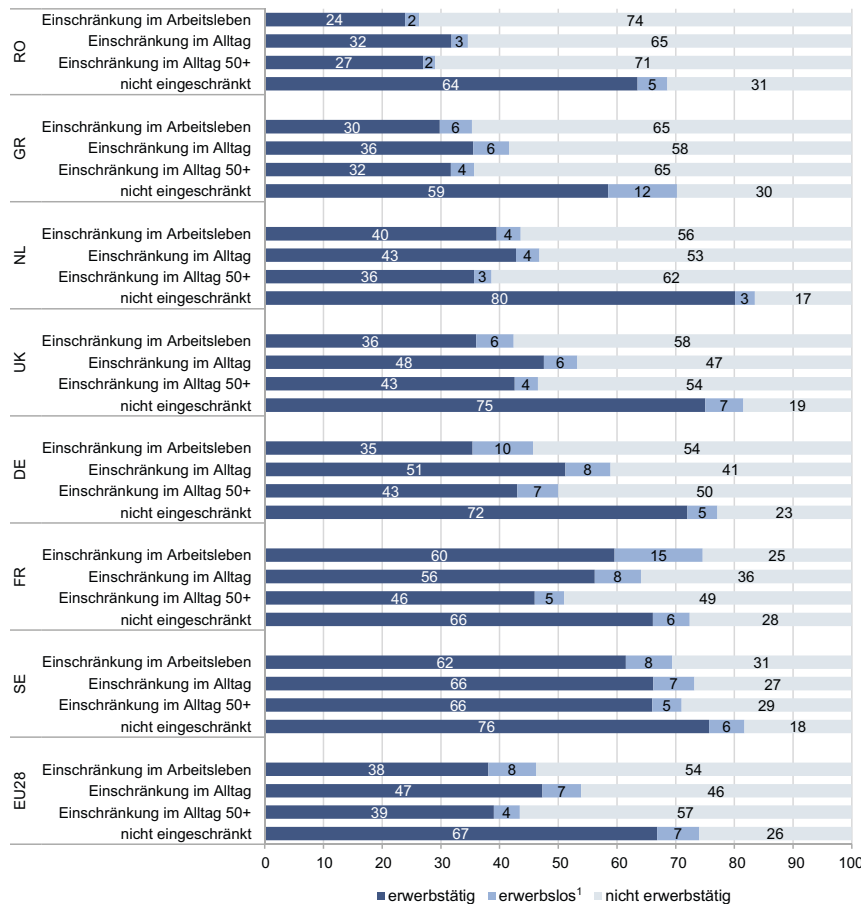
Auffällig viele arbeitssuchende behinderte Personen in Deutschland

Die berufliche Integration behinderter Menschen gelingt im partizipationsorientierten Schweden besonders gut (Grafik 4). Der Anteil erwerbstätiger behinderter Personen an allen behinderten Personen im Alter von 15–64 Jahren liegt hier bei über 60%. Die Werte unterscheiden sich kaum zwischen dem Personenkreis, der eine Einschränkung bei alltäglichen Aktivitäten angibt und dem Personenkreis mit einer Einschränkung im Arbeitsleben. Dies gilt außer für Schweden nur noch für Frankreich, wo der Anteil Erwerbstätiger bei den Personen mit Einschränkung im Arbeitsleben sogar größer ist (60%) als bei den Personen mit allgemeiner Aktivitätseinschränkung (56%).

Besonders klein ist der Anteil der erwerbstätigen behinderten Menschen in den als kompensationsorientiert eingestuften Ländern Rumänien, Griechenland und den Niederlanden. Bei Betrachtung der Beschäftigungssituation von Menschen mit einer auf das Arbeitsleben bezogenen Einschränkung fallen jedoch auch die niedrigen Anteile erwerbstätiger Personen in Großbritannien und Deutschland auf. In Deutschland sind nur 35% der Personen mit arbeitsbezogener Einschränkung erwerbstätig, in Großbritannien nur 36%.

Wie hier nicht ausgewiesene Ergebnisse logistischer Regressionen zeigen, sind auch unter Kontrolle weiterer sozioökonomischer Merkmale (Alter, Geschlecht, Bildung) im Wesentlichen die berichteten Unterschiede zwischen der behinderten und nicht behinderten Bevölkerung in den jeweiligen Ländern zu beobachten.

Grafik 4: Erwerbsstatus der behinderten und nicht-behinderten (weder bei alltäglichen Aktivitäten noch im Arbeitsleben eingeschränkten) Bevölkerung im Erwerbsalter in den Auswahländern und in der EU28 (in %)



¹ gemäß dem ILO-Erwerbskonzept: arbeitssuchend und für den Arbeitsmarkt kurzfristig verfügbar

Datenbasis: EU-LFS Ad-hoc Modul 2011, Disability and Employment, eigene Berechnungen

Menschen in den Arbeitsmarkt zu integrieren. Hier sind über 60% der behinderten Personen ab 50 Jahren erwerbstätig. In den kompensationsorientierten Ländern Rumänien, Griechenland und den Niederlanden sind dagegen sehr wenige behinderte Ältere erwerbstätig. Dass nur ein kleiner Anteil von ihnen in diesen Ländern überhaupt als arbeitsfähig eingestuft wird, spiegelt sich auch im kleinen Anteil der erwerbslosen (also arbeitssuchenden und dem Arbeitsmarkt zur Verfügung stehenden) behinderten Älteren wider. In den Niederlanden sind wenige ältere behinderte Menschen erwerbstätig, obwohl die allgemeine Arbeitsmarktlage sehr günstig ist. Auch in Deutschland und Großbritannien ist nur ungefähr ein Drittel der älteren Menschen mit arbeitsbezogener Einschränkung erwerbstätig.

Nur wenige behinderte Arbeitnehmer in Deutschland erhalten Hilfen zur Arbeit

Das EU-LFS Ad-hoc Modul beinhaltet auch Fragen zu arbeitsbezogenen Unterstützungsleistungen für behinderte Menschen. Es werden sowohl behinderte Erwerbstätige, als auch behinderte Personen, die nicht erwerbstätig bzw. erwerbslos sind, danach befragt, ob sie a) eine persönliche Unterstützung zur Erledigung der Arbeit, b) eine besondere (technische) Anpassung des Arbeitsplatzes oder c) besondere Arbeitsvereinbarungen wie bspw. ein verkürzter Arbeitszeitrahmen in Anspruch nehmen. Behinderte Personen, die nicht erwerbstätig oder erwerbslos sind werden gefragt, ob sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine solche Hilfe benötigen würden.

Die konkrete Ausgestaltung der genannten Maßnahmen unterscheidet sich in den europäischen Ländern insbesondere hinsichtlich der Verteilung der Verantwortlichkeiten und der Regelungen zur Gewährung. Besondere Arbeitsvereinbarungen für behinderte Personen sind teils sehr spezifisch (wie z. B. in Deutschland) oder werden durch allgemeine Antidiskriminierungsgesetze abgedeckt (wie in Schweden).

Grafik 5 zeigt die Anteile der behinderten Arbeitnehmer, die eine Unterstützungsleistung erhalten (links) und die Anteile der nicht erwerbstätigen und erwerbslosen behinderten Personen, die angeben, dass sie zur Aufnahme einer Erwerbstätigkeit eine

Die Erwerbslosenquote (Tabelle 1) der behinderten Personen ist in den als rehabilitationsorientiert eingeordneten Ländern Deutschland und Frankreich sehr hoch, insbesondere bei den Personen mit arbeitsspezifischer Einschränkung. In Deutschland ist sie mit knapp 23% sogar mehr als viermal so hoch wie diejenige der Personen ohne arbeitsspezifische Einschränkung. Hier suchen also besonders viele behinderte Menschen aktiv eine Stelle und sind aktuell für den Arbeitsmarkt verfügbar, erhalten de facto aber nicht die Chance auf Arbeit. Dagegen unterscheidet sich die Erwerbslosenquote behinderter Menschen in den kompensationsorientierten Ländern Rumänien und Griechenland kaum von der Erwerbslosenquote der nicht behinderten Menschen. In Griechenland ist die Erwerbslosenquote der behinderten Personen sogar niedriger als die der nicht behinderten (weder im Alltag noch bei der Arbeit eingeschränkten) – die allgemeine Lage am Arbeitsmarkt ist dort schlecht, und es werden nur wenige behinderte Menschen überhaupt als arbeitsfähig eingestuft. Dass demgegenüber die Erwerbslosenquote von behinderten Menschen in den (ebenfalls kompensationsorientierten) Niederlanden höher ist als die der nicht behinderten Personen könnte in großangelegten politischen Initiativen zur Aktivierung

bisher nicht erwerbstätiger behinderter Menschen in den letzten Jahren begründet sein, bei denen zwar viele behinderte Personen als arbeitsfähig eingestuft wurden, deren berufliche Integration dann jedoch nicht so gelang wie beabsichtigt. Auch in Großbritannien liegt ein Schwerpunkt der Maßnahmen seit einigen Jahren auf der Aktivierung von bisher nicht erwerbstätigen behinderten Personen.

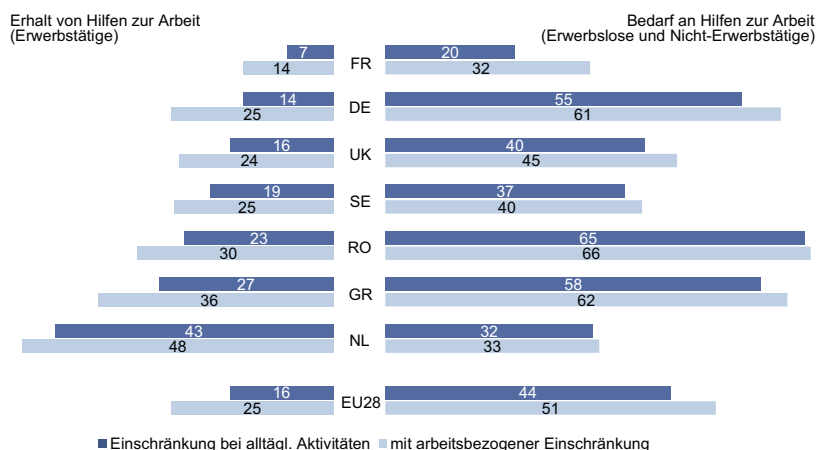
Betrachtet man die Beschäftigungssituation von älteren Personen ab 50 Jahren¹¹ (Grafik 4) fällt auf, dass es in Schweden offenbar sehr gut gelingt, auch ältere behinderte

Tabelle 1: Erwerbslosenquote behinderter und nicht-behinderter Personen in den Auswahländern und in der EU28

	im Alltag eingeschränkt		bei Arbeit eingeschränkt	
	ja	nein	ja	nein
Rumänien	8,1	7,5	9,1	7,4
Niederlande	8,6	4,1	9,5	4,0
Schweden	9,6	7,3	11,4	7,1
Großbritannien	10,6	7,9	15,1	7,7
Frankreich	12,3	8,7	20,1	8,0
Deutschland	13,1	6,6	22,6	5,0
Griechenland	14,6	16,7	15,5	16,6
EU28	12,3	9,7	17,5	9,1

Datenbasis: EU-LFS Ad-hoc Modul 2011, Disability and Employment, eigene Berechnungen

Grafik 5: Erhalt und Bedarf an Hilfen zur Arbeit bei behinderten Personen in den Auswahlländern und in der EU28 (in %)



Datenbasis: EU-LFS Ad-hoc Modul 2011, Disability and Employment, eigene Berechnungen

solche Unterstützung bräuchten (rechts). Ausgewiesen sind sowohl die Werte für Personen mit Einschränkung bei alltäglichen Aktivitäten, als auch die Anteile der Personen mit einer Einschränkung im Arbeitsleben. Insbesondere in Deutschland geben nur wenige behinderte Arbeitnehmer an, dass sie eine Hilfe zur Arbeit in Anspruch nehmen – bei den erwerbstätigen Personen mit einer Einschränkung in alltäglichen Aktivitäten sind dies hier nur 14%. Noch weniger sind es nur in Frankreich mit 7% der erwerbstätigen behinderten Menschen. Dass gerade in diesen beiden (rehabilitationsorientierten) Ländern so wenige behinderte Erwerbstätige eine Hilfe zur Arbeit erhalten ist überraschend, da sowohl in Frankreich als auch in Deutschland Arbeitsplatzanpassung und Arbeitsassistenz Teil offizieller Politik sind und auch gerne im Rahmen von Öffentlichkeitsarbeit herangezogen werden.

In den Niederlanden dagegen sind es über 40%, die eine solche Unterstützung bei der Arbeit bekommen. Diese Ergebnisse passen auf den ersten Blick nicht zu den Ergebnissen bzgl. der Beschäftigungsquoten behinderter Personen – denn gerade in den Niederlanden ist der Anteil erwerbstätiger behinderter Personen (vor allem in Hinsicht der günstigen Lage auf dem Arbeitsmarkt) verhältnismäßig klein. Als Land mit kompensationsorientierter Behindertenpolitik sind die Niederlande in den 2000er Jahren jedoch an finanzielle Grenzen gestoßen und haben infolgedessen umfassende Aktivierungsmaßnahmen eingeführt, um die Zahl der von Sozialleistungen abhängigen behinderten Personen zu reduzieren. Eine Studie des niederländischen Instituts SCP kommt zum selben Ergebnis wie der vorliegende Beitrag: Die Maßnahmenpakete haben sich nicht wie gewünscht auf die Beschäftigung behinderter Menschen ausgewirkt. Stattdessen sank die Beschäftigungsrate zwischen 2002 und 2005 sogar um einige Prozentpunkte (SCP 2007).

In Schweden erhalten dagegen eher wenige behinderte Arbeitnehmer eine Hilfe zur Arbeit – hier greift das allumfassende Inklusionsprinzip, das auf einer barrierefreien Umwelt für alle (Design-for-All) und nicht auf Sonderlösungen für bestimmte Personengruppen basiert.

Das Ausmaß der Inanspruchnahme von bestimmten Maßnahmen zur beruflichen Integration lässt also keine direkten Schlüsse auf die Arbeitsmarktsituation von behinderten Menschen zu, sondern ist auch erheblich von kurzfristigen Entwicklungen abhängig. Aussagekräftiger ist wohl die Betrachtung der Anteile derjenigen behinderten Personen, die nicht erwerbstätig oder erwerbslos sind und die angeben, dass sie zur Aufnahme einer Tätigkeit eine solche Unterstützung bräuchten. In Griechenland und Rumänien, kompensationsorientierten Ländern mit eher schlechter allgemeiner Lage auf dem Arbeitsmarkt, geben über 60% der Personen an, dass sie eine solche Hilfe benötigen würden. In diesen Ländern werden Barrierefreiheit und Zugänglichkeit noch vernachlässigt, sodass es bspw. auch verstärkt zu Mobilitätsproblemen auf dem Weg zur Arbeit kommt. In Deutschland geben etwas mehr als die Hälfte der nicht erwerbstätigen behinderten Personen einen Bedarf an.

Zusammenfassend lässt sich festhalten: Gut gelingt die berufliche Integration zum einen im partizipationsorientierten Schweden, wo der behindertengerechten Gestaltung der Umwelt große Bedeutung zukommt und keine Sonderlösungen für behinderte Menschen erwünscht sind. Genau das ist auch die Zielvorstellung der UN-Behindertenrechtskonvention, von der die meisten europäischen Länder de facto noch sehr weit entfernt sind. Auch in Frankreich, wo Behindertenpolitik gemäß dem Partizipationsprinzip seit Mitte der 2000er Jahre eine sehr hohe Priorität hat, haben behinderte Personen relativ gute Chancen auf eine Erwerbstätigkeit. Andere Länder haben noch Aufholbedarf – die kurzfristige Konzentration auf aktivierende Maßnahmen scheint dabei nicht auszureichen. Viel wichtiger sind ein umfassendes Umdenken in der Gesellschaft und die

Umgestaltung der Umwelt hinsichtlich der Bedürfnisse behinderter Personen im Sinne von Inklusion, Disability Mainstreaming und Barrierefreiheit. Als grundlegendes und handlungsleitendes Element hierfür müsste die Datenlage zur Lebenssituation von behinderten Menschen dringend verbessert werden. Unter anderem fehlen Daten zur Lebenslage von Menschen, die in segregierten Einrichtungen wohnen und/oder arbeiten. Dies muss bei der Interpretation der Ergebnisse dieses Beitrags berücksichtigt werden. Die Einführung nationaler und internationaler Disability Surveys würde die Analyse erheblich erleichtern. Wertvoll werden z. B. auch die Ergebnisse des EU FP7-Programms „DISCIT – Umfassende Bürgerschaft für Menschen mit Behinderungen“ sein, das zum Ziel hat, neues Wissen zu gewinnen, um die Länder bei der Umsetzung der UN-Behindertenrechtskonvention zu unterstützen¹². In Deutschland gibt es aktuell konkrete Bemühungen, die den Inklusionsgedanken in den Vordergrund rücken. 2011 wurde die Initiative Inklusion als eine der bedeutendsten Maßnahmen des Nationalen Aktionsplans der Bundesregierung zur Umsetzung der Behindertenrechtskonvention der UN gestartet. Bis 2016 soll ein Bundesteilhabegesetz beschlossen werden. Es bleibt abzuwarten, wie sich diese neuen Regelungen auf die Beschäftigungssituation behinderter Menschen auswirken.

- 1 Vielfach wird an den gebräuchlichen Begriffen für Behinderung (Sprach-)Kritik geübt, weil sie als diskriminierend empfunden werden. Dies betrifft sowohl die allgemeine Behindertenkategorie als auch einzelne Behinderungsarten. Im deutschen Sprachgebrauch werden „behinderter Mensch“ und „Mensch mit Behinderungen“ gegenüber „der/die Behinderte“ präferiert. Diese Begriffe werden auch im Beitrag verwendet.
- 2 Barrierefreiheit meint die Zugänglichkeit und Nutzbarkeit der baulichen Umwelt sowie von Informationsquellen, Kommunikationseinrichtungen, technischen Gebrauchsgegenständen und öffentlichen Verkehrsmitteln. Ähnliche Ziele verfolgt das „Design-for-All“-Konzept, welches sich auch auf Dienstleistungen, Infrastrukturen und Freizeitaktivitäten bezieht und grundsätzlich alle potentiellen Nutzer bei Gestaltungsprozessen miteinschließt.
- 3 Allgemeine Informationen zum European Labour Force Survey sind auf den folgenden Webseiten zu finden: www.gesis.org/unser-angebot/daten-analysieren/amtliche-mikrodaten/european-microdata/eu-lfs/
- 4 Der European Labour Force Survey und somit auch dieser Beitrag folgen dem Erwerbskonzept der ILO (International Labour Organization). Erwerbstätig sind Personen, die eine auf Erwerb gerichtete Tätigkeit ausüben, unabhängig von der Bedeutung des Ertrags dieser Tätigkeit für ihren Lebensunterhalt und ohne Rücksicht auf die Arbeitszeit. Erwerbslos sind Personen, die in den letzten vier

Wochen aktiv nach einer Arbeit gesucht haben und in den nächsten zwei Wochen eine Tätigkeit aufnehmen könnten. Eine Registrierung als „arbeitslos“ spielt bei diesem Konzept keine Rolle. Nicht erwerbstätig sind Personen, die dem Arbeitsmarkt nicht zur Verfügung stehen, also z. B. Personen, die eine Rente beziehen.

- 5 So gelten in Deutschland nach § 2 SGB IX Menschen als behindert, „wenn ihre körperliche Funktion, geistige Fähigkeit oder seelische Gesundheit mit hoher Wahrscheinlichkeit länger als sechs Monate von dem für das Lebensalter typischen Zustands abweichen und daher ihre Teilhabe am Leben in der Gesellschaft beeinträchtigt ist. Als schwerbehindert gilt, dessen Grad der Behinderung 50 oder höher ist.“ Ein Schwerbehindertenausweis muss beim zuständigen Versorgungs- bzw. Landesamt beantragt werden, welches das Vorliegen und den Grad der Behinderung feststellt.
- 6 Zur Datenlage zur Erwerbsbeteiligung behinderter Menschen in Deutschland vgl.: Schnell, R.; Strubba, V., 2010.
- 7 Lohnend wäre auch, die Beschäftigtenanteile in den Wirtschaftssektoren in die Analyse einzubeziehen. Allerdings wäre hier eine Differenzierung nach Art der Behinderung erforderlich.
- 8 Die existierenden Maßnahmen zur beruflichen Integration behinderter Menschen als Teil offizieller Behindertenpolitik können grob unterteilt werden in rechtliche Rahmenbedingungen (insb. Quotierung und besonderer Kündigungsschutz), Maßnahmen auf dem ersten Arbeitsmarkt (insb. Wiedereingliederung, Subventionierung, Arbeitsplatzanpassung, Integrationsfirmen und persönliche Arbeitsassistenten) und Maßnahmen auf dem zweiten Arbeitsmarkt (bspw. Werkstätten für behinderte Menschen).
- 9 Creaming-Off-Effekte bezeichnen das Phänomen des Abschöpfens der günstigsten Fälle. In Deutschland sind sie zum Beispiel Hauptursache für das Nichterreichen des gesetzlich festgelegten Ziels des Übergangs von den Werkstätten für behinderte Menschen in den ersten Arbeitsmarkt. Die WfbM möchten nicht auf ihre Leistungsträger verzichten, da sie ökonomische Schwierigkeiten erwarten, wenn sie ihre besten Beschäftigten entlassen.
- 10 Einen Überblick zu den aktuellen Bedingungen für die Erwerbstätigkeit behinderter Personen in den europäischen Ländern liefern die Berichte des Academic Network of European Disability experts (ANED), siehe <http://www.disability-europe.net>
- 11 Bei der Interpretation dieser Ergebnisse sind die national unterschiedlichen Rahmenbedingungen hinsichtlich der Regelungen zur Altersrente (z. B. Rentenalter und Frühverrentung) zu berücksichtigen. Einen Überblick hierzu liefert eine Untersuchung der OECD: www.oecd.org/berlin/publikationen/pensions-at-a-glance.htm
- 12 Mehr zum DISCIT-Projekt findet man

auf diesen Webseiten: <http://idis.uni-koeln.de/forschung/projekte/discit/>. Kontaktperson in Deutschland ist Prof. Dr. Anne Waldschmidt, Universität zu Köln.

- Bieker, Rudolf, 2005: Teilhabe am Arbeitsleben. Wege der beruflichen Integration von Menschen mit Behinderung. Stuttgart: Kohlhammer.
- Bundesarbeitsgemeinschaft Werkstätten für behinderte Menschen, 2012: Entwicklung der Arbeitsentgelte 2008-2011. Download unter <http://www.bagwfbm.de/file/649>
- Bundesministerium für Arbeit und Soziales, 2013: Teilhabebericht der Bundesregierung über die Lebenslagen von Menschen mit Beeinträchtigungen. Berlin.
- European Commission, 2007: Men and Women with disabilities in the EU. Statistical Analysis of the LFS ad hoc module and the EU-SILC.
- Gesellschaft für Integration, Sozialforschung und Betriebspädagogik gGmbH – ISB, 2007: Forschungsvorhaben: Entwicklung der Zugangszahlen zu Werkstätten für behinderte Menschen. Beitrag zur Jahrestagung BAG UB 2007 Workshop 4.
- Ghergut, Alois; Gavrilovici, Ovidiu, 2007: Report on the employment of disabled people in European countries. Academic Network of European Disability experts (ANED).
- Hirschberg, Marianne, 2012: Pressemitteilung: Monitoring-Stelle zur Behin-

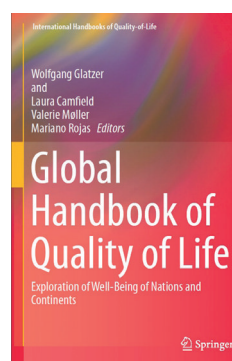
derntenrechtskonvention fordert „Disability-Survey“ zum 26. März, Jahrestag des Inkrafttretens der UN-Behindertenrechtskonvention in Deutschland. Monitoring-Stelle zur UN-Behindertenrechtskonvention, Berlin.

- Maschke, Michael, 2008: Behindertenpolitik in der Europäischen Union. Ein Vergleich der Lebenssituation behinderter Menschen und der nationalen Behindertenpolitik in 15 Mitgliedsstaaten. Wiesbaden: VS Verlag.
- OECD, 2003: Transforming disability into ability. Paris.
- SCP, 2007: Joining in with disabilities. Report on the disabled 2007.
- Schnell, Rainer; Strubba, Volker, 2010: Datengrundlagen zur Erwerbsbeteiligung von Menschen mit Behinderung in der Bundesrepublik. Rat für Sozial- und Wirtschaftsdaten, Working Paper Nr. 148. Berlin.
- Schrötte, Monika; Hornberg, Marianne, 2014: Abschlussbericht „Vorstudie für eine Repräsentativbefragung zur Teilhabe von Menschen mit Behinderung(en)“. Institut für empirische Soziologie (Erlangen-Nürnberg), Universität Bielefeld.
- Statistisches Bundesamt 2014: Statistik der schwerbehinderten Menschen. Kurzbericht. Wiesbaden.

■ **Catrin Berger, GESIS**
Tel.: 0621 / 1246-248
catrin.berger@gesis.org

Buchhinweis:

Global Handbook of Quality of Life. Exploration of Well-Being of Nations and Continents



Zu Beginn des Jahres 2015 ist beim Springer Verlag der Band *Global Handbook of Quality of Life. Exploration of Well-Being of Nations and Continents* erschienen. In 41 Kapiteln wird auf 894 Seiten ein Überblick über das Gebiet der Lebensqualitätsforschung gegeben. Das Buch ist in die sieben Kapitel *Long Term Trends of World Social Development; Health, Wealth, Democracy; Monitoring Global Wellbeing: Objective and Subjective Measurement; Socio Economic Structures of Wellbeing; Social Structures of Wellbeing; Wellbeing in Nations and at Continents; Social Reporting on Wellbeing in Supranational Organizations; Basic Dimen-*

sions of Global Wellbeing gegliedert und beschäftigt sich u. a. mit Entwicklungen in den Bereichen Demografie und Gesundheit, objektive und subjektive Lebensqualitätsmessung, dem Wohlbefinden von Bevölkerungsgruppen, aber auch Kontinenten und Ländergruppen.

■ **Stefan Weick, GESIS**
Tel.: 0621 / 1246-245
stefan.weick@gesis.org

Glatzer, Wolfgang; Laura, Camfield; Möller, Valerie; Rojas, Mariano, 2015: *Global Handbook of Quality of Life. Exploration of Well-Being of Nations and Continents*. International Handbooks of Quality-of-Life. Dordrecht: Springer Netherlands. DOI: 10.1007/978-94-017-9178-6

Print (Book): ISBN 978-94-017-9177-9
eBook: ISBN 978-94-017-9178-6